



ABA RULE OF LAW INITIATIVE

Американська асоціація юристів «Ініціатива з верховенства права»

American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI)

Харківська міська громадська організація «Інститут прикладних
гуманітарних досліджень»

**ОЦІНКА МОНІТОРИНГУ ТА ЗВІТНОСТІ (ДЕРЖАВНИХ
ОРГАНІВ) З ПИТАНЬ РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ В УКРАЇНІ ТА
РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

2012

Не дивлячись на те, що за останні роки в Україні була посилена відповідальність стосовно злочинів, що вчиняються на ґрунті ненависті, а расистська вмотивованість прямо згадана в якості обтяжуючої обставини при скоєнні певних злочинів проти життя чи здоров'я людини (зміни внесені до Кримінального кодексу України)¹, не дивлячись на доволі розвинену законодавчу базу спрямовану на запобігання дискримінації в суспільстві, на сьогоднішній день випадки ксенофобії та расизму в державі, а отже і відповідні правопорушення не є поодинокими. На думку деяких правозахисників, в Україні зростає кількість злочинів на ґрунті ненависті, а також промов ненависті з боку державних службовців². Вважається, що кількість злочинів на ґрунті ненависті почала стрімко зростати в Україні з жовтня 2006 року і до середини 2008 року набула загрозливих масштабів. Це змусило державу вжити різних заходів³, завдяки яким верхній шар цих злочинів був знятий, кількість їх у 2009-2011 роках пішла на спад, що засвідчує і державна статистика, і моніторинг недержавних організацій. Тим не менше, очевидно, що проблема расизму та ксенофобії залишається для нашої держави актуальною та гострою.

Як свідчать результати досліджень, проведених у ході надання консультацій Інститутом прикладних гуманітарних досліджень особам, що вважають себе жертвами ксенофобії та расизму, більша частина жертв – це вихідці з Африки, Середньої та Південно-східної Азії, Близького Сходу та Кавказького регіону, а також люди із зовнішністю, не типовою для української спільноти. Певна кількість із ти осіб, що відносяться до уразливих груп немає

¹ Протидії злочинам на ґрунті нетерпимості присвячені такі статті Кримінального кодексу України: ст. 161, ч. 2 ст. ст. 110, 115, 121, 122, 126, 127, 129; ст. 300 . Ст. 67 ч.1 п.3 до обставин, що обтяжують кримінальну відповідальність відносить «вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату»;

² Кількість злочинів на ґрунті ненависті в Україні зростає / Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1336918650>

³ Права людини в діяльності української міліції. – Київ-Харків, Права людини, 2009. – С. 118-119.

українського громадянства. Як свідчать повідомлення про напади, злочинці обирають своїх жертв на підставі їх фенотипів, судячи з яких вони можуть виявитися «незаконними мігрантами», або «іноземцями» з менш розвинутих країн, тобто «потенційними незаконними мігрантами». Однак випадки, які реєструються доволі рідко правоохоронними органами, представляють собою лише верхівку айсберга, тим часом, як насправді інциденти, які можна оцінювати як ксенофобні та расистські трапляються набагато частіше. Причин такого латентного характеру та непоказовості статистики є достатньо багато. Серед них можна назвати, як пасивність жертв таких злочинів, що через побоювання переслідувань у майбутньому і недовіру до правоохоронних органів (відсутність сподівань отримати реальний захист) не повідомляють про правопорушення, так і поведінку самих правоохоронних органів, які часто демонструють зневажливе ставлення до таких злочинів та небажання визнавати їхню расистську чи дискримінаційну природу.

Як правило, оцінюючи ситуацію із злочинами на ґрунті ненависті, уряд та урядові організації опираються виключно на дані правоохоронних органів, а статистика правоохоронців зводиться виключно до підрахування кількості резонансних нападів на іноземців та кількості кримінальних справ, порушених за профільною статтею 161 Кримінального кодексу України.

На відміну від урядових структур та самих правоохоронних органів, неурядові організації мають інші критерії й методи дослідження проблеми і, в умовах існуючого дефіциту необхідної інформації, оцінюють ситуацію шляхом вивчення громадської думки, враховуючи результати опитування жителів України і представників уразливих груп та здійснюючи моніторинг ЗМІ. Безперечно, що такий спосіб, у поєднанні з одночасним аналізом цифр офіційної статистики, дає можливість більш об'єктивно й розгорнуто судити про стан ксенофобії та расизму в країні⁴. На думку Євгена Захарова, в Україні

⁴ Крім цього, на відміну від правоохоронних органів, неурядові організації керуються нормами міжнародного права з більш широким трактуванням понять «ксенофобія», «дискримінація» тощо.

наразі відсутня офіційна статистика, яка дала б можливість об'єктивно оцінювати як загальний рівень ксенофобії, так і поширеність викликаних нею злочинів на ґрунті ненависті. Також слід констатувати, що сучасні статистичні показники необхідно розглядати як індикатор того, що правоохоронна система України просто не готова запобігати «злочинам на ґрунті ненависті» правовими методами⁵.

Моніторинг діяльності правоохоронних органів (міліція, суд) у двох областях України (Донецькій та Харківській) і в Автономній республіці Крим здійснювався ІПГД протягом грудня 2011 року - червня 2012 року.

Загальною тенденцією, яка спостерігалася протягом здійснення моніторингу, є низький рівень офіційних показників, щодо правопорушень скоєних на ґрунті нетерпимості. Тобто це означає, що показники не відображають реального стану речей. При цьому зазначимо, що органи Прокуратури в областях оприлюднюють інформацію, в тому числі стосовно захисту прав осіб (загалом) (статистична звітність «Про роботу прокурора») та відомості про злочини, щодо яких залучалися органи прокуратури (статистична звітність «Про роботу органів досудового слідства») регулярно.

Аналіз роботи прокуратури у трьох областях свідчить, що у Харківській та Донецькій областях протягом першого півріччя 2012 року матеріали справ по ст.161 Кримінального Кодексу України не розглядалися органами прокуратури. У АР Крим 1 справа, у якій закінчено слідство органами прокуратури, проти однієї особи за ст.161 КК направлена до суду.

У сфері захисту прав громадян лише у Харківській області розглянуто 1 справу, яка віднесена до групи «Ксенофобія, міграція, біженці» із вжиттям заходів, приписів та подань. Однак із статистичної звітності не зрозуміло, чи дійсно ця справа стосувалася питань ксенофобії.

У Донецькій області та АР Крим дані за цією групою реагувань прокуратури – відсутні.

⁵ Злочини на ґрунті ненависті в Україні.– Харків: Права людини, 2012 р.– С.12

З приводу наведеної інформації зазначимо, що 29 лютого Генеральна прокуратура України розповсюдила прес-реліз під назвою «Генеральна прокуратура Україна посилила правозахисну діяльність органів прокуратури у сфері протидії проявам расової та релігійної нетерпимості, ксенофобії». З тексту офіційного повідомлення випливало, що керівництво Генпрокуратури «відповідним листом зобов'язало прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя активізувати роботу у сфері протидії проявам расової та релігійної нетерпимості, ксенофобії». Особливо наголошено на необхідності забезпечення додержання прав іноземців, запобігання фактам розпалювання національної, расової та релігійної ворожнечі та ненависті під час проведення у поточному році в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу.

Щоправда, прес-реліз Генпрокуратури починається дивною для заяви, покликаної висвітлити посилення «правозахисної роботи», інформацією щодо кількості видворених протягом 2011 року з країни «нелегальних мігрантів». Крім того повідомляється про кількість порушених та переданих до суду кримінальних справ у сфері «дотримання законів про міграцію та біженців, протидії проявам ксенофобії» (в цілому - 9 кримінальних справ). Таким чином, зрозуміти, яка кількість кримінальних справ була порушена в рамках «правозахисної» діяльності прокуратури у сфері протидії проявам ксенофобії, з тексту прес-релізу зрозуміти абсолютно неможливо.

Моніторинг діяльності органів внутрішніх справ щодо злочинів, скоєних на ґрунті нетерпимості, свідчить також про те, що не дивлячись на факти протиправних дій проти осіб, що віднесені до так званих уразливих груп, про які повідомляється в пресі, кількість такого роду справ, по яким закінчене слідство є незначною. Як відомо, ще три роки тому, 6 лютого 2009 року Генеральна Прокуратура та МВС України видали спільну вказівку № 11/128 «Про облік злочинів, що вчинені на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості, а також результати їх розслідування», що дало можливість запровадити статистичні вимірювання відносно таких правопорушень.

Проведення моніторингу полегшує необхідність складання органами внутрішніх справ статистичної звітності за формою 1-РД (392) «Про злочини на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості». Попри достатньо розширений перелік справ, що міститься у названій формі, на наш погляд, доцільно було б внести графу щодо випадків застосування п.3 ч.1 статті 67 Кримінального кодексу, що передбачає в якості обставини, що обтяжує покарання «вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату».

Реакція правоохоронних органів (як органів внутрішніх справ, так і прокуратури) на злочини на ґрунті ненависті свідчить про їх небажання оцінювати прояви расизму як такі, та розслідувати належним чином упереджене ставлення.

В якості ілюстрації можна навести повідомлення на сайті Донецької обласної державної адміністрації «Про реалізацію у II кварталі 2012 року завдань, передбачених Планом заходів щодо протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2010-2012 роки на території Донецької області», де зазначено, що у 2012 році (станом на червень 2012 року) в Донецькій області злочинів відносно іноземців на підґрунті міжетнічної та расової нетерпимості, а також випадків ксенофобії не зареєстровано⁶.

У Харківському ГУМВС також протягом першого півріччя злочини на ґрунті нетерпимості (по яким закінчене слідство) не фігурують.

З точки зору можливості проведення моніторингу судів у сфері протидії злочинам, вчиненим на ґрунті нетерпимості, можна позитивно оцінити надання статистичних даних на офіційному порталі Судова влада в Україні щодо розгляду справ за ст.161 КК «Інформація про стан розгляду кримінальних справ за статтею 161 Кримінального кодексу України за 2006 - перше півріччя 2012 роки». Однак кількість справ, які розглядаються за цією статтею в Україні

⁶ Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації. – Режим доступу: <http://donoda.gov.ua/main/ua/publication/content/10932.htm>

загалом – становить 3 (нерозглянуті справи). Щодо однієї із справ (ч.2 ст. 161) очікується винесення рішення найближчим часом саме у Криму стосовно голови координаційної ради російської організації Тавриди і Севастополя – Володимира Тюріна.

Щодо інших справ, зокрема тих, в яких використовується в якості кваліфікуючої ознаки мотив расової, релігійної, національної нетерпимості та тих, де застосовується п.3 ч.1 ст.67 Кримінального Кодексу – інформація відсутня.

Отже, ставлення та реакція правоохоронних органів на злочини на ґрунті ненависті свідчить про їх небажання оцінювати прояви расизму як такі, та розслідувати належним чином упереджене ставлення, а також оприлюднювати інформацію про свою діяльність у зазначеній сфері.

Серед недоліків, на які звертають увагу правозахисні організації під час проведення аналізу діяльності правоохоронних органів та звітування ними про роботу щодо протидії злочинам, що вчиняються на ґрунті нетерпимості, можна назвати те, що правоохоронні структури чомусь розглядають виключно кількість випадків вчинення фізичної розправи над «чужими», не враховуючи і не надаючи відповідної оцінки іншим складовим агресивної ксенофобії і злочинів на ґрунті ненависті – фактам наруги на могилами та релігійними спорудами, розв'язаній в Україні «війні пам'ятників», цілеспрямованому пошкодженню майна представників певних груп тощо. Поміж тим в Україні жертвами «злочинів ненависті» є не тільки іноземці і, навіть, не лише особи з «неєвропейською» зовнішністю, а й громадяни України, в тому числі й українці за етнічним походженням⁷. Правоохоронці як правило не бажають помічати інших проявів ксенофобії і дискримінації, коли не колір шкіри, розріз очей чи інші особливості зовнішності, а мова (іноді державна), погляди або місце проживання стають причиною для утиснення прав, виявів ворожнечі та агресії

Як вже вказувалося, п.3 ч.1 ст. 67 Кримінального Кодексу України, яка кваліфікує вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної

⁷ Злочини на ґрунті ненависті в Україні.– Харків: Права людини, 2012 р.– С.13

ворожнечі або розбрату, як обставину, що обтяжує покарання, протягом 2011–2012 року правоохоронні органи не застосовували. Така сама ситуація складається і щодо тих статей Кримінального кодексу, в які були внесені зміни шляхом запровадження кваліфікуючої обставини – «мотиву ненависті». Фіксуючи відповідні злочини, органи внутрішніх справ не поспішають вбачати мотиви релігійної, етнічної чи расової ворожнечі. Тому, використання в якості індикатора рівня поширення ксенофобії і злочинів на ґрунті ненависті в державі практики визнання правоохоронними органами кількості справ, заведених лише за статтею 161 КК є принципово невірним. Адже, як свідчать дослідження, що проводяться неурядовими організаціями, вказану статтю фахівці, з певною долею іронії, називають «статтею-привидом», оскільки у Кримінальному кодексі вона є, але її практичне застосування настільки скромне, що, взагалі, виникають сумніви у доцільності існування такої статті, принаймні, у тому вигляді, в якому вона зараз сформульована⁸. На запити правозахисних організацій до правоохоронних структур стосовно причин обмеженого використання ст.. 161 КК міліція традиційно відповідає: «Це – компетенція прокуратури». Остання, в свою чергу, скаржиться на суди, які з неохотою кваліфікують злочин, як такий, що вчинений на ґрунті ненависті. Суди посилаються на труднощі з підтвердженням мотиву та умисності дій правопорушника⁹, що є, на нашу думку, наслідком невдалого формулювання складу злочину, яке у багатьох випадках серйозно утруднює доведення вини.

У певній мірі із цим можна погодитися. Але навряд чи можна виправдати цим пасивну позицію правоохоронної системи, яка не використовує інші можливі важелі впливу на ситуацію – наприклад, п.3 ч.1 ст. 67 Кримінального Кодексу, яка кваліфікує вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату, як обставину, що обтяжує покарання. Застосування вимог статті 67 КК України не потребує передачі кримінальної справи із міліції до прокуратури і, при очевидності мотивів ворожнечі, дає

⁸ Там само . – С. 14

⁹ Злочини на ґрунті ненависті в Україні.– Харків: Права людини, 2012 р.– С.14

можливість слідчому додатково кваліфікувати будь-яке злочинне діяння, передбачене Кримінальним кодексом – від хуліганства й нанесення тілесних ушкоджень до знищення майна, осквернення релігійних святинь чи наруги над могилою. Однак в органах внутрішніх справ така практика не поширена, що, з одного боку пом'якшує покарання для злочинця, з іншого – зменшує статистичні дані щодо реальної кількості злочинів на ґрунті ненависті¹⁰. Таким чином, фіксуючи злочини, вчинені стосовно іноземних громадян та осіб, що можуть бути віднесені до т.з. уразливих груп, органи внутрішніх справ не поспішають вбачати в них злочини, вмотивовані релігійною чи расовою ворожнечею. Це ж стосується і застосування ст.ст. 115, 121, 122, 126, 127, 129, 300 в яких в якості кваліфікуючої обставини названий «мотив ненависті».

Як свідчить аналіз і рапорти правоохоронців застосування цих статей є достатньо складним на практиці передусім через неопрацьованість механізму отримання експертного висновку про наявність у діях або висловах певних форм ненависті, приниження, образи національної честі і гідності, намірів посягти міжетнічну ворожнечу.

Проте, навіть, не зважаючи на експертні розробки останнього часу науковців Інституту держави і права НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України та інших установ, слідчі та прокурори уникають кваліфікувати «злочини на ґрунті ненависті». Для показовості показників низького рівня ксенофобії у державі, як правило злочини, які вчиняються на ґрунті нетерпимості кваліфікуються як хуліганство.

Оцінюючи моніторинг діяльності державних органів необхідно також звернути увагу на загальнодержавні заходи як інституційного так і практичного характеру щодо протидії порушення на ґрунті нетерпимості.

Як відомо, у 2008 році при Кабінеті Міністрів було створено Міжвідомчу робочу групу з питань подолання ксенофобії та етнічної і расової нетерпимості під головуванням державного Комітету з питань національностей та релігії. В

¹⁰ Злочини на ґрунті ненависті в Україні. – Харків: Права людини, 2012 р.– С.14

2009 р. міжвідомча робоча група провела 17 засідань. В 2010 р. група припинила свою фактичну діяльність, оскільки протягом року не відбулося жодного засідання. В 2011, через державну реформу та ліквідування державного Комітету з питань національностей та релігії як установи, міжвідомча група фактично припинила свою роботу. На початку 2012 р. Міністерству Культури були передані повноваження групи, у частині протидії ксенофобії та расизму. На разі Міністерство не висунуло жодної ініціативи. А це означає, що для координації зусиль державних органів, в тому числі і правоохоронних у сфері протидії ксенофобії, расизму та іншим формам нетерпимості необхідно утворити спеціальний державний орган, що забезпечив би виконання державних програм спрямованих на попередження і боротьбу з проявами нетерпимості у суспільстві та державі.

Певні надії поклалися на органи внутрішніх справ у зв'язку з ухваленням 31.05.2007 Плану МВС України щодо протидії расизму на період до 2009 року, а також Плану заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 р. (затверджений розпорядженням МВС України № 94 від 18.02.2010 року). Однак, більшість пунктів Плану заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 р., виконання яких очікувалось ще у 2010 році, залишились нереалізованими, що свідчить про реальне ставлення МВС до проблем ксенофобії, расизму і етнічної дискримінації у державі. Серед інших, міліцейським відомством було відверто проігноровано виконання таких важливих заходів, як:

- створення до 01.06.2010 у складі блоків кримінальної міліції центрального апарату МВС, апаратів ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях окремих відділів (відділень, груп) протидії злочинам на расовому, етнічному та релігійному ґрунті;

- введення посади радника міністра з питань етнічних меншин (на громадських засадах) з метою адекватної оцінки ситуації та своєчасного

реагування на кримінальні загрози, що виникають у сфері міжнаціональних відносин;

- оприлюднення результатів діяльності МВС у сфері протидії расизму та ксенофобії, включаючи статистичну інформацію щодо:

а) кількості завершених справ з розслідування злочинів, передбачених ч. 2 ст. ст. 115, 121, 122, 126, 127, 129, 300 КК України;

б) кількості заяв та скарг громадян, що надійшли за фактами проявів ксенофобії та расизму, у тому числі в порядку ст. 97 КПК України;

в) кількості скарг на дії працівників ОВС, пов'язані з ксенофобією і расизмом, та результатів їх розгляду;

- ініціювання проведення парламентських та громадських слухань, круглих столів, науково-практичних конференцій з питань протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві;

- проведення заходів щодо недопущення випадків безпідставного зазначення у повідомленнях МВС, ГУМВС, УМВС етнічного походження правопорушників, злочинців та осіб, що підозрюються у скоєнні правопорушень (расовий, етнічний профайлінг);

- забезпечення постійного розміщення на відомчих веб-сайтах МВС, ГУМВС, УМВС нормативно-правових актів, статистичної та методичної інформації, що стосуються діяльності органів внутрішніх справ у сфері запобігання расизму;

- запровадження відомчих форм окремого статистичного обліку заяв та скарг громадян, що надійшли за фактами проявів ксенофобії та расизму, у тому числі на дії працівників ОВС, пов'язані з ксенофобією та расизмом;

- забезпечення моніторингу стану дотримання прав іноземців, представників етнічних та релігійних меншин у діяльності ОВС;

- участь в удосконаленні законодавства, яким регулюються питання протидії ксенофобії, расовій та етнічній дискримінації;

- постійна взаємодія та співпраця із зацікавленими неурядовими та громадськими організаціями щодо недопущення будь-яких проявів ксенофобії,

міжетнічної та расової нетерпимості, спільного моніторингу дотримання прав іноземців та представників етнічних меншин з боку працівників ОВС.

На жаль, незначною є і інформація про дотримання прав людини загалом і протидію проявам нетерпимості в діяльності самих органів внутрішніх прав (в діях працівників міліції). Не доводяться до широкого загалу відомості про роботу створеного в січні 2008 р. було Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС, яке є структурним підрозділом Апарату Міністра МВС України. Метою діяльності Управління є налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини у відповідності з міжнародними стандартами в галузі правоохоронної діяльності.

Так само, мало що відомо про заходи у сфері протидії проявам нетерпимості серед робітників органів внутрішніх справ, які проводяться Радником Міністра внутрішніх справ з прав людини та гендерних питань (2004 р.) Посада якого була запроваджена для координації ініціатив ОВС щодо забезпечення неухильного дотримання прав людини у діяльності міліції та налагодження зв'язків з іншими державними установами та громадськими об'єднаннями з цієї проблематики. Поміж тим головним із обов'язків Радника Міністра з прав людини та гендерних питань є вивчення реального стану речей у дотриманні прав людини та впровадженні політики гендерної рівності, а також підготовка аналітичних доповідей з цих питань для керівництва МВС.

Серед недоліків, що характеризують загалом діяльність органів держави у сфері протидії ксенофобії та расизму є недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим як з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень на ґрунті нетерпимості так і виконання тих програм, які вже існують у цій сфері.

Проведений моніторинг діяльності правоохоронних органів щодо правопорушень, які вчиняються на ґрунті нетерпимості та звітування про цю діяльність, свідчить про необхідність формування нових підходів до

розв'язання проблем у сфері протидії таких правопорушень. Вирішення проблем, що існують у цій сфері, повинно мати комплексний характер та можливе лише за умови вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень, які вчиняються на ґрунті нетерпимості та підвищення рівня правової культури населення.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Розглядати на засіданнях колегій, координаційних та міжвідомчих нарадах, круглих столах питання про стан профілактики та протидії злочинам на ґрунті нетерпимості. Такі заходи рекомендується проводити один раз на півріччя. До проведення цих заходів рекомендується залучати - Прокуратуру, Управління з питань правоохоронної роботи, запобігання та протидії корупції, УМВС в областях, УСБУ. Доводити до широкого загалу громадян через засоби масової інформації (у тому числі через розміщення повідомлень на офіційних сайтах зазначених органів) про результати таких засідань та прийняті рішення, що дасть можливість удосконалити механізм взаємодії та оперативного прийняття управлінських рішень органами влади та правоохоронними органами у сфері протидії проявам ксенофобії і расизму у суспільстві відповідно у сфері боротьби із злочинами скоєними на ґрунті нетерпимості.
2. Залучати до участі в засіданнях колегій правоохоронних органів керівників міських, обласних державних адміністрацій та депутатів обласних, місцевих рад, що дасть можливість покращити взаємодію органів влади та правоохоронних органів у сфері протидії ксенофобії та расизму.

3. Розміщувати принаймні раз на півріччя на сайтах обласних, міських державних адміністрацій та правоохоронних органів інформацію про хід виконання програм спрямованих на попередження проявам ксенофобії та расизму та боротьбу із злочинами, що вчиняються на ґрунті нетерпимості. Для підвищення рівня інформування населення про заходи, що вживаються владою у сфері протидії ксенофобії та расизму, залучати до створення повідомлень, розміщених на сайтах, крім відповідних правоохоронних органів, обласні управління преси та інформації, управління юстиції.
4. Збільшити обсяги соціальної реклами, телепередач, спрямованих на формування правосвідомості громадян щодо запобігання проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації, жорстокості серед молоді та дітей, інформування про правові основи запобігання та протидії злочинам, що вчиняються на ґрунті нетерпимості та попередження використання у ЗМІ «мови ворожнечі», а також про види допомоги особам, які відносяться до так званих уразливих груп . До реалізації такої діяльності залучати ГУ бо управління у справах сім'ї, молоді та спорту, ГУ з питань реклами, Управління преси та інформації, ГУМВС). Це дасть можливість забезпечити зростання рівня правової культури, формування негативного ставлення до правопорушень та злочинів, що вчиняються на ґрунті нетерпимості.
5. З метою недопущення порушення прав осіб, що відносяться до т.з уразливих груп у правоохоронних органах, Управлінням з питань правоохоронної роботи, запобігання та протидії корупції, УМВС в областях, УСБУ, Прокуратурі, управлінням юстиції рекомендуємо проводити детальний аналіз стану та термінів розгляду звернень громадян щодо порушення їх прав і свобод та законності вирішення таких скарг, інформації, яка надходить на «гарячу лінію» державних адміністрацій. Про результати аналізу інформувати громадськість через

ЗМІ а також шляхом розміщення інформації на офіційних сайтах названих органів.

6. З метою оперативного реагування на повідомлення про неправомірні дії працівників міліції, які стосуються порушення прав та законних інтересів громадян розмістити в засобах масової інформації, на рекламних щитах міста інформацію про дію телефонів довіри УМВС.
7. Для запобігання проявів ксенофобії та расизму в діяльності правоохоронних органів (передусім міліції) рекомендується створити у його (їх) складі незалежний орган, уповноважений приймати скарги на співробітників міліції, дії яких містили ознаки нетерпимого ставлення.
8. Рекомендувати продовжувати передбачену спільною вказівкою Генпрокуратури та МВС України № 11/128 «Про облік злочинів, що вчинені на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості, а також результати їх розслідування» окрему реєстрацію органами внутрішніх справ злочинів з расистських, ксенофобських мотивів та поширювати (принаймні 1 раз на квартал) на офіційних сайтах УМВС (ГУМВС) інформації за статистичною формою 1-РД (392). Крім того необхідно поширити статистичну звітність і на випадки застосування п. 3 ч.1 статті 67 ККУ (щодо використання якої розробити чіткі методичні рекомендації).
9. Розробити спеціальну форму, яка додається до матеріалів відповідної справи (наприклад, «Форма повідомлення про расистський (ксенофобський) інцидент»). Для цього, з метою охоплення якомога більшої можливої кількості справ про злочини, які могли бути вчинені з расистських мотивів, необхідно запровадити у практику широке визначення таких злочинів, при цьому визнати, що «расистський інцидент означає будь-який інцидент, який розцінюється як расистський жертвою або будь-якою іншою особою».
10. Органам внутрішніх справ (ГУМВС, УМВС) взаємодіяти з представниками засобів масової інформації щодо висвітлення

проблематики поширення расизму та ксенофобії в українському суспільстві, заходів, вжитих органами внутрішніх справ з метою подолання цього явища в суспільстві.

11. Ввести до складу одного або декількох правоохоронних органів міжнародного спостерігача для здійснення моніторингу застосування положень законодавства у сфері злочинів на ґрунті ненависті.
12. Продовжувати проводити навчальні заходи для слідчих, прокурорів і суддів, для того щоб підвищити рівень їхньої обізнаності з положень національної та міжнародної законодавчої бази, яка існує у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, а також роз'яснити положення такого законодавства.
13. Продовжувати подальше дослідження та облік діяльності скінхедів і організацій ультраправого спрямування приймати та вживати необхідні правові заходи з метою обмеження їхньої діяльності. Залучати до цієї діяльності дільничних інспекторів.
14. Міністерству внутрішніх справ розробити послідовний стандартизований механізм для засвідчення правоохоронцями фактів упередження як мотивів вчинення злочинів, який не встановлював би занадто високих вимог щодо доказування.
15. Проводити навчання працівників правоохоронних органів з метою формування у них навичок виявляти місця з найвищою частотою нападів і розробляти стратегію протидії.
16. Продовжувати співпрацю правоохоронних органів (ГУМВС, УМВС, Прокуратура, УСБУ) з місцевими неурядовими організаціями в питаннях збору інформації про випадки расистського насильства.
17. Для забезпечення недопущення дискримінації на расовому та іншому ґрунті з боку посадових осіб: переглянути процедури керівництва та практику їх виконання, що прийняті в правоохоронних органах, щодо перевірки документів, щоб забезпечити здійснення перевірки документів у недискримінаційний спосіб. Проводити розслідування й переслідування

усіх випадків вимагання з боку працівників міліції, які користуються відсутністю відповідних документів в окремих людей.

18. Запровадити систему, яка забезпечує ретельне, своєчасне, прозоре та незалежне розслідування скарг на прояви дискримінації з боку працівників правоохоронних органів та інших посадових осіб, і повідомити широку громадськість про цю систему.

19. Створити для координації зусиль державних органів, в тому числі і правоохоронних у сфері протидії ксенофобії, расизму та іншим формам нетерпимості спеціальний державний орган, що забезпечив би виконання державних програм спрямованих на попередження і боротьбу з проявами нетерпимості у суспільстві та державі.

20. Поширювати у засобах масової інформації відомості про результати роботи Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ Апарату Міністра, Радника Міністра внутрішніх справ з прав людини та гендерних питань та громадських рад з питань забезпечення прав людини при ГУМВС (УМВС).

Якщо мова йде про загальні рекомендації щодо перспектив попередження правопорушень на ґрунті певної приналежності (етнічної, національної, релігійної, статевої, мовної тощо), то вони залишаються незмінними протягом кількох років і стосуються як законодавства, так і певних механізмів реалізації правових положень, які охоплюють в тому числі і контроль, зокрема громадський.

Передусім, як і раніше, потребує удосконалення антидискримінаційне законодавство, що є основою запобігання правопорушенням в тому числі расового та ксенофобського характеру.

Принцип рівності перед законом відображений у загальній формі в галузевих законах, нормах цивільного та адміністративного законодавства. Але в цих нормативно-правових актах відсутні антидискримінаційні положення, які унеможлиблювали би дискримінацію в різних сферах суспільного життя, таких, як працевлаштування, освіта, медична допомога, надання житла, доступ до

публічних та соціальних послуг, контрактні відносини між фізичними особами, фізичними та юридичними особами тощо та запроваджували би ефективні механізми та обов'язки державних органів для захисту від дискримінації і отримання компенсації завданої шкоди. Так, Цивільний кодекс взагалі не містить поняття «дискримінація». Цивільно-процесуальний кодекс декларує розгляд на основі рівності перед законом незалежно від раси, національної приналежності, релігії, освіти, мови (стаття 6). Стаття 248 Кодексу про адміністративні правопорушення декларує розгляд на базі рівності перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань, етнічної належності. Стаття 7 Сімейного кодексу встановлює, що члени родини не можуть мати привілеїв або обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, статі, політичних чи релігійних переконань, етнічної належності, мови та інших ознак. Такі ж загальні положення включені до Кодексу про працю (стаття 2-1), Закону «Про освіту» (стаття 3), Закону «Про загальну середню освіту» (стаття 6), Закону «Про дошкільну освіту» (стаття 9) та інші закони. Проте ці положення не розвинені і залишаються суцільними деклараціями. Наприклад, Закон «Про оплату праці» не включає жодного положення про рівність перед законом. Жоден нормативний акт, окрім Закону про рівні можливості жінок та чоловіків, не визначає і не розрізняє пряму і непрямую дискримінацію. Тому доцільно розробити комплексне анти-дискримінаційне законодавство, яке міститиме чітке визначення дискримінації, її тлумачення та стандарти ідентифікації; визначити такі основні поняття як «дискримінація», «пряма дискримінація», «непряма дискримінація», «позитивні анти-дискримінаційні заходи», «віктимізація», «переслідування» тощо.

Відсутність ясної і чіткої кваліфікації певних дій як дискримінації породжує безвідповідальність: дискримінація в Україні, в тому числі за етнічною, національною, мовною та ін. приналежністю, практично не карається (а це, в свою чергу, стимулює подальше зростання правопорушень на ґрунті нетерпимості). Переважна більшість нормативно-правових актів містять фразу загального характеру: «Особи, винні в порушенні законодавства, несуть

цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України». Але цивільно-правова та адміністративна відповідальність за дискримінаційні дії в законодавстві не визначена. Що стосується кримінальної відповідальності, то вона застосовується тільки до фізичних осіб. Якщо адміністративна відповідальність буде запроваджена, то вона також буде стосуватися виключно фізичних осіб. Отже, представники уразливих груп практично не захищені від дискримінаційних дій з боку юридичних осіб.

Також потребує змін стаття 161. По-перше, її дія має бути розширена на всіх, а не **тільки на громадян України**. По-друге, захист честі й гідності мусить включати додаткові підстави окрім національності та релігії, – такі, як раса, колір шкіри, етнічна належність і мова. По-третє, стаття 161 не визначає чітко дії расистської та ксенофобної природи як злочини. По-четверте, довести умисел на виконання зазначених дій дуже важко, особливо, коли мова йде про публікацію текстів ксенофобного характеру. По-п'яте, за цією статтею неможливо притягнути до відповідальності у випадках, коли в публікаціях вбачається образа почуттів чи приниження національної честі і гідності не конкретної людини, а етнічної групи чи народу в цілому.

Необхідно значно частіше використовувати п. 3 ч. 1 статті 67 Кримінального кодексу України, що обтяжує відповідальність і впливає на розмір і вид призначеного покарання. Також можливо розширити зміст цієї ознаки, сформулювавши цю норму таким чином: «вчинення злочину з мотивів дискримінації, расової, національної, етнічної чи релігійної ворожнечі».

Необхідно також розширити коло правопорушень, за вчинення яких передбачається кримінальна відповідальність. Відповідно до статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації кримінальним злочином є будь-яке поширення ідей, заснованих на расовій перевазі або ненависті; будь-яке підбурювання до расової дискримінації; всі акти насильства або підбурювання до таких актів, спрямованих проти будь-якої раси чи групи людей іншого кольору шкіри або етнічного походження; надання

будь-якої допомоги для проведення расистської діяльності, включаючи її фінансування; участь в організаціях, що заохочують расову дискримінацію і підбурюють до неї, а також участь у таких організаціях чи в такій діяльності. Стаття 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визначає як кримінальний злочин створення організацій і пропаганду ідей, пов'язаних з дискримінацією, передусім расовою. Отже, для забезпечення відповідності законодавства України міжнародним договорам необхідно вводити відповідні склади злочинів до Кримінального кодексу України.

Доцільним вбачається і реформування адміністративного законодавства щодо протидії правопорушенням, що вчиняються на ґрунті нетерпимості, в тому числі за конкретні ксенофобні дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування та посадових осіб юридичних осіб.

Доцільно встановити адміністративну відповідальність за:

- публічні заклики до дискримінації особи чи груп осіб або злочинів на ґрунті ненависті;
- поширення інформації, що містить до злочинів на ґрунті ненависті;
- виготовлення чи розповсюдження друкованих видань, що містять заклики до злочинів на ґрунті ненависті;
- виготовлення чи поширення реклами, що містить заклики злочинів на ґрунті ненависті;
- незначне пошкодження майна, вчиненого з мотивів расової, етнічної, національної чи релігійної ворожнечі;
- дрібне хуліганство, вчинене з мотивів расової, етнічної, національної чи релігійної ворожнечі.

Пропонований перелік не є вичерпним і додатково може встановлюватися відповідальність за інші конкретні дії¹¹. Санкції повинні передбачити штрафи від 10 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян зі збільшенням у разі вчинення цього ж правопорушення повторно протягом року чи громадські

¹¹ Злочини на ґрунті ненависті в Україні. – Харків: Права людини, 2012 р.– С.15

роботі. Складання протоколів про такі адміністративні правопорушення можуть забезпечити працівники міліції, органів державної влади, що здійснюють контрольні функції по запобіганню злочинів на ґрунті ненависті, а накладення стягнень повинно здійснюватися в судовому порядку. Важливо також внести зміни до статті 35 Кодексу про адміністративні правопорушення, що визначає обставини, які обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Зокрема, необхідно внести додаткову обставину в такій редакції: «вчинення правопорушення з мотивів расової, національної, етнічної чи релігійної ворожнечі».